

# Construyendo la democracia desde las bases

Ponencias del foro celebrado en el Salón de las Américas

Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C.

16 de julio de 2001



**Unidad para la Promoción de la Democracia,  
Secretaría General de la Organización de los  
Estados Americanos**

**y**

**La Fundación Interamericana**

# Todas las Voces

Por RAMÓN E. DAUBÓN

*Entre las leyes que rigen las sociedades humanas hay una que parece ser más exacta y clara que todas las demás. Si los hombres han de permanecer civilizados o civilizarse, el arte de la asociación ha de crecer y mejorar al mismo ritmo que aumenta la igualdad de condiciones.*

— Alexis de Tocqueville, *Democracia en América*

La Fundación Interamericana ha venido apoyando iniciativas de desarrollo al nivel de la comunidad en América Latina y el Caribe desde 1971, por más tiempo que cualquier otro donante importante. La filosofía del desarrollo ha evolucionado a través de estos últimos años de un enfoque estrictamente económico a un enfoque más diáfano concentrado en la conectividad cívica con las comunidades y los países. Presenta la hipótesis de que esta capacidad de concertación, especialmente al nivel local, se traduce en instituciones fidedignas en las cuales la acción económica y la vida pública en general se basarán fielmente.

La Fundación decidió que necesitaba determinar si su estilo de apoyo ayudaba a construir esta conectividad cívica y cómo lo hacía. Encargó un análisis de cómo ocho iniciativas selectas contribuyeron a la trama cívica de las comunidades en las que se insertaron y de qué forma pudiera haberse ayudado a cada una a mejorar el cumplimiento de esta función.

Las conclusiones confirman que la conectividad cívica crece orgánicamente mediante la acción de las propias comunidades; no puede construirse desde el exterior. Sin embargo, puede promoverse al facilitar el diálogo mediante el cual las comunidades aprenden a identificar las necesidades que comparten, a planificar estrategias para abordarlas y a cumplir sus planes. Sin embargo, la asistencia a los programas de desarrollo puede, en realidad, desalentar este diálogo propugnando prematuramente la presentación de proyectos e incluso adelantando soluciones a problemas no formulados aún. A los donantes les podría convenir concentrarse más en las comunidades y menos en los proyectos, depender menos de planes estratégicos y más de la capacidad de respuesta, subrayar menos el financiamiento y más el apoyo consultivo y de establecimiento de redes, apoyar sólo proyectos que promuevan procesos más amplios, acompañar a las comunidades en el curso del tiempo aun cuando no se les proporcionen fondos, y alentar a las comunidades a caminar más lentamente y reconsiderar su actuación en vez de instarles a que formulen, concluyan e informen sobre las acciones.

## La capacidad de concertación del pueblo

La observación repetida de las interacciones humanas al tratar las cuestiones, en particular las cuestiones contenciosas, pone de relieve un patrón general por etapas. Podemos analizar la evolución de esta integración en cinco etapas<sup>1</sup> reconocibles que, al igual que los colores del espectro, desaparecen de uno al siguiente. El movimiento a lo largo de estas etapas, como ocurre en todas las interacciones humanas, puede ser fluido y oscilante, avanzar y retroceder y a veces permanecer paralizado. En cada etapa se progresa hacia la meta de una acción consensuada y sostenible.

Las etapas, que se analizan más detenidamente a continuación, son las siguientes:

- Llegar a un acuerdo en torno a una preocupación;
- determinar y asumir la responsabilidad del verdadero problema;
- identificar y sopesar posibles vías de acción;
- diseñar un plan y solicitar la ayuda de expertos;
- ejecutar, evaluar y, posiblemente, reformular.

Las comunidades con capacidades para promover una participación eficaz y plena en todas estas etapas tienen mayor probabilidad de producir y aplicar soluciones sostenibles. Además, la evidencia indica que las comunidades aprenden y perfeccionan el proceso de este diálogo participando realmente en él<sup>2</sup>. Conceptualmente, el proceso logra dos cosas. Primero, invita a las comunidades a dedicar tiempo y atención a cuestiones aparentemente meritorias. Segundo, los miembros de la comunidad perfeccionan su capacidad de hacer frente a dichas cuestiones y, lo que es más importante, a resolver las relaciones fuera de su círculo interno.

Esto tiene una importancia vital. Como mecanismo de supervivencia, los seres humanos se unen instintivamente en círculos de confianza regidos por normas claras. Estas normas evolucionan naturalmente; el cambio social es, en gran medida, la evolución de dichas normas. Sin embargo, la necesidad de sobrevivir en condiciones precarias tiende a endurecer las normas, haciendo más difícil la evolución. Además, en condiciones de amenaza, las normas dentro del círculo tienden a subrayar la exclusión. Este es el comportamiento común de los grupos de emigrantes que, como mecanismos de defensa, disuaden de las amistades y el matrimonio fuera de la comunidad. Las cuestiones se abordan con la comunidad interna, exclusiva, donde se recompensan el cumplimiento y la lealtad. Esto actúa como un mecanismo de supervivencia, pero impone grandes límites en el espacio para progreso económico.

Algunas sociedades pueden retener el círculo estrecho, pero trascienden de él. Actuar con otras comunidades fuera del círculo de lealtad y confianza personales parece ser indispensable para el adelanto económico<sup>3</sup>. Para tratar con extraños, los ciudadanos han de formular nuevas normas de comportamiento

---

<sup>1</sup> El conocimiento del diálogo por etapas lo expresó inicialmente Harold Saunders en *A Public Peace Process: Sustained Dialogue to Transform Racial and Ethnic Conflict* [Un Proceso Público de Paz: Diálogo Sostenido para Transformar el Conflicto Racial y Étnico], St. Martin's Press, Nueva York 1999.

<sup>2</sup> Si se desea una referencia reciente, véase Falk, Ian y Lesley Harrison, "Indicators of Social Capital as the Product of Local Interactive Learning Processes" [Indicadores del Capital Social como Producto de los Procesos de Aprendizaje Interactivo Local], Centre for Research and Learning in Regional Australia, Ponencia D4/1998 presentada en *CRLRA Discussion Series*, Banco Mundial, 1998.

<sup>3</sup> Este argumento ha recibido gran atención desde que se publicara la obra de Francis Fukuyama titulada *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, The Free Press, 1995.

relacional, establecer nuevos pactos basados en la confianza en la institución más que en la lealtad al grupo. Esto es lo que el sociólogo Max Weber denominó “confianza basada en el papel institucional que desempeñan las personas frente a la confianza basada en el conocimiento personal”<sup>4</sup>. Dichos pactos amplios, a veces denominados “comportamiento cívico”, permiten a las instituciones de toda la comunidad funcionar. A este respecto, Douglas North, galardonado con el Premio Nobel, indicó lo siguiente:

Aprender a confiar en el comportamiento de extraños puede ser el mayor reto que afronta el desarrollo social y económico; el principal obstáculo histórico que se interpone en el crecimiento económico ha sido la incapacidad de las sociedades de pasar del intercambio personal al impersonal<sup>5</sup>.

La participación en dicho diálogo de la comunidad promueve la capacidad de crear estos pactos más amplios en los que se basa el desarrollo. Ocurre normalmente por etapas.

## **Etapas: Reconocimiento de una preocupación**

Un cierto grado de acción colectiva para abordar una preocupación compartida es común en todos los grupos humanos, en particular en respuesta a una crisis. También se ha documentado que la capacidad de una comunidad para llegar a entendimientos de cara a dicha acción compartida, su capacidad de consenso, será un factor vital y decisivo en su capacidad para hacer frente a todas las cuestiones y, de ahí, su éxito económico y social<sup>6</sup>. Tiene una importancia especial la forma en que los grupos humanos establecen dichos pactos, la coherencia social o el capital social, que permitiría la construcción de instituciones públicas dignas de confianza y, por ende, la capacidad de negociar con extraños.

Fukuyama<sup>7</sup> afirma, “El estudio sistemático de cómo el orden y, por tanto, el capital social pueden surgir de forma espontánea y descentralizada es uno de los acontecimientos intelectuales más importantes del siglo XX”. Sachs<sup>8</sup> argumenta, no obstante, que la evolución hacia este “orden y capital social”, esta cultura de valores y prácticas que conducen al desarrollo económico, no se produce automáticamente. Las crisis y los desastres naturales desencadenan la acción colectiva, pero los efectos tienden a ser efímeros una vez que se desintensifica la crisis. Considerando alternativas más duraderas, Huntington<sup>9</sup> especula sobre si el liderazgo político puede sustituir al desastre como catalizador de instituciones públicas dignas de confianza. Llega a la conclusión de que éste tampoco es fiable a largo plazo puesto que, en ausencia de pactos públicos, las instituciones no sobrevivirán a la persona del líder. Susskind y Zion<sup>10</sup> subrayan entonces la necesidad de diálogo público para la construcción de dichos pactos

<sup>4</sup>Citado en Linda Perlstein, “Suspicious Minds” [Mentes Sospechosas]. *The Washington Post Magazine* (22 de julio de 2001).

<sup>5</sup>North, Douglas C., “Economic Performance Through Time: The Limits to Knowledge,” Documento de trabajo, Universidad de Washington, St. Louis, 1997 (página 19).

<sup>6</sup>Si se desea ver una presentación general de este argumento, véase Daubón, Ramón E. y Harold H. Saunders, *A Citizen's Political Process to Enhance Civic Life for Communities' Economic Development*, Kettering Foundation, 2001.

<sup>7</sup>Francis Fukuyama. “Social Capital” en Harrison, Lawrence E. y Samuel P. Huntington (eds.), *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*, Basic Books, 2000 (página 103).

<sup>8</sup>*Op.cit.*

<sup>9</sup>Samuel P. Huntington, “Cultures Count,” en Harrison y Huntington (eds.), *op.cit.* (página xiii).

<sup>10</sup>Susskind, Lawrence y Liora Zion, “Strengthening the Democratic Process in the United States: an Examination of Recent Experiments,” Documento de trabajo en borrador, The Consensus Building Institute, Cambridge MA, marzo de 2001.

y enfatiza el requisito de obtener un consenso construido –supuestamente establecido con tiempo y esfuerzo mediante diálogo facilitado– en vez de una expresión mayoritaria única. Argumentan que dicho diálogo ha de incluir todas las voces de la comunidad, operar mediante normas participativas y transparentes, buscar activamente el descubrimiento de los intereses comunes y estar orientado a la acción eventual.

Parece claro que sólo un diálogo concertado producirá el capital social que promoverá el desarrollo. La cuestión para los donantes de ayuda es, pues, cómo conseguir poner en marcha el diálogo facilitado en primer lugar. Los donantes han dependido cada vez más de organizaciones intermediarias locales como lentes eficaces para determinar las necesidades de las comunidades y como proveedores de servicios técnicos. La evidencia indica ahora<sup>11</sup> que, debidamente capacitados, los intermediarios pueden ser catalizadores de este diálogo cívico. Los donantes quizás deseen considerar la presentación de los intermediarios de esta nueva manera, así como sus propias intervenciones y programas completos, delegando la autoridad a sus poblaciones beneficiarias para concertar y diseñar iniciativas de desarrollo con autonomía. Los donantes han de desistir del poder de planificar el desarrollo de otros. En última instancia, el desarrollo trata de la capacidad interna de identificar los propios problemas y aplicar las propias soluciones. La gobernabilidad local y el contexto del gobierno local y la sociedad civil local proporcionan el laboratorio ideal para someter a prueba y desarrollar esta tesis.

Excepto en condiciones experimentales controladas, es muy probable que los donantes no encuentren comunidades a punto de iniciar dicho diálogo. Incluso las organizaciones intermediarias locales con buen conocimiento de su terreno propio tropezarán con dichas comunidades probablemente sólo después de estar muy avanzado el diálogo. El reto que se presenta a los intermediarios y los donantes consiste en animar a las comunidades a volver a invertir el tiempo y esfuerzo necesarios para llegar a la formulación de proyectos. En condiciones ideales, los donantes apoyarían la disponibilidad de los intermediarios locales para las comunidades mediante este diálogo prolongado. La estructura del diálogo evolucionará en torno a un núcleo central de unos cuantos investigadores iniciales, más un grupo de, quizás, una docena de seguidores reclutados en representación de tantas voces de la comunidad como sea posible. Estas personas a su vez dependerán de su círculo íntimo de confianza como sus ojos y oídos en la comunidad. Este grupo se comprometerá a reunirse regularmente.

Sin embargo, una importante salvedad es la representabilidad del grupo inicial. Por un lado, el diálogo debería incluir a todas las voces de la comunidad a fin de que la formulación del problema y el diseño de la solución reflejen los valores de todos. Por el contrario, pudiera haber una resistencia arraigada a algunas voces por razones raciales, sociales o históricas. Los catalizadores y organizadores tendrían que decidir primero si incluir y, luego, proseguir a proponer un diálogo separado sobre esa relación forzada con miembros de ambos grupos<sup>12</sup> o seguir adelante sin el grupo excluido. En este último caso, el grupo ha de estar consciente de que los problemas y soluciones propuestos carecerán del punto de

---

<sup>11</sup> Véase Group Research Work Group, "Pathways to Citizen Engagement", Kettering Foundation 2001; Susskind y Zion (*op.cit.*); Huntington (*op.cit.*); Fukuyama, en Harrison y Huntington (*op.cit.*); y Sachs (*op.cit.*).

<sup>12</sup> El mecanismo de "un diálogo sostenido" facilita esta conversación muy difícil, incluso en condiciones de gran tensión. Véase Saunders (*op.cit.*).

vista de la voz que falta. Y pudiese ser necesario reformular el problema cuando la comunidad esté lista para adoptar una conclusión consensuada.

Una consideración vital es la del papel útil de los actores de fuera de la comunidad. Si bien la propiedad del diálogo ha de permanecer siempre en manos de la comunidad, un actor externo pasivo, tal como una organización de servicios intermediarios, puede proporcionar el elemento de unión que mantenga vivo el diálogo<sup>13</sup>. Antes que nada, el agente exterior ha de ser el instigador inicial o catalizador del proceso, aunque proporcionar las condiciones subyacentes nunca es el resultado exclusivo de dicha intervención externa. Aun así, incluso después de que un número suficiente de miembros de la comunidad lleguen a comprender que “algo” necesita hacerse acerca de una cuestión, sin una chispa catalizadora pueden no pasar a realizar la determinación de los hechos, identificar los agentes de actuación e inyectar ideas sobre el proceso y su relación con el desarrollo económico.

El agente externo necesita ser el elemento de conexión que une a los distintos grupos y ayuda a crear el espacio para dicha indagación permanente. El papel puede adoptar la forma de facilitador, si se debilita el diálogo, o moderador, si se hace demasiado intenso. Una parte externa respetada también puede servir de legitimador del proceso y sus actores ante las estructuras oficiales de los donantes internacionales y de otros miembros de la comunidad que pudieran inicialmente tener dudas sobre el proceso. El agente externo puede ser un instructor continuo (o agente encargado de conseguir la capacitación) a medida que avanza el proceso. Finalmente, el agente externo puede seguir siendo un monitor neutro del propio proceso y del éxito de su ejecución.

## **Etapa Dos: Designación y propiedad del problema “verdadero”**

Esta es una etapa difícil en la que las partes del grupo dialogante tratan de concentrarse en el problema fundamental. La razón inicial para reunirse es una preocupación compartida pero no específica. La finalidad de esta etapa consiste en evitar la tentación de actuar inmediatamente atacando el síntoma visible y, más bien, tratar de descubrir la raíz del problema, que es más probable que conduzca a una solución permanente. El diálogo puede comenzar como actuación limitada, pero una vez que el grupo comienza a profundizar puede dar lugar a recriminaciones, incluso a acusaciones. Esta etapa podría durar varias sesiones. Dependiendo de la sensibilidad del diálogo, los miembros del grupo consultarán con miembros de la familia y socios de confianza acerca del problema y sus causas subyacentes. A veces, puede parecer que el grupo progresa sólo para volver a las acusaciones a medida que se profundiza en la búsqueda del problema fundamental.

La gama de opciones en cuanto a la forma seguida por el grupo para designar el problema depende del nivel de animosidades subyacentes. En un extremo del espectro tenemos un ejercicio de designación sistemática con el que están familiarizados quienes han practicado el diálogo deliberado de alguna forma<sup>14</sup>. Los participantes manejan constructivamente sus diferentes interpreta-

---

<sup>13</sup> Tomado de Randa M. Slim, *Report on the Economic Development Committees—Tajikistan 2001*. Slim and Associates, Dayton OH, junio de 2001.

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo, David Mathews, *Politics for People*, Kettering Foundation (Segunda edición) 1998.

ciones del problema y logran llegar a una definición consensuada. En el otro extremo del espectro tenemos un intercambio en el que las animosidades son tan intensas que los participantes han de dar salida a su cólera, a sus quejas y preocupaciones antes de que puedan cristalizar un problema prioritario. Un proceso de diálogo sostenido puede controlar dicho diálogo<sup>15</sup>. En algún lugar intermedio tenemos un grupo que puede abordar un problema identificado y comenzar a trabajar en tanto comprende la necesidad de indagar más a fondo y redefinirlo. Esto permite al grupo lograr un sentido de acción y comenzar a hacer algo, incluso en tanto comprende que puede tener que reconsiderar la definición del problema. La mayoría de las comunidades caen dentro de esta gama intermedia. Se espera que a medida que tratan de resolver los problemas aprenderán acerca de las interacciones y el valor de un trabajo compartido y estarán dispuestos a volver posteriormente a tratar de resolver el problema a un nivel más profundo. Así es como se construyen estos convenios compartidos, este capital social. Por una vía u otra, el grupo llegará a una comprensión y designación del “problema”. Inevitablemente, preguntará “Entonces, ¿qué hacemos?” La primera persona del plural es vital. Ahora no se trata de un problema en el que un grupo acusa al otro de haberlo causado sino de un problema que todos comparten.

### **Etapas Tres: Identificar y sopesar posibles vías de acción**

Con una clara idea del problema, el grupo puede comenzar a concentrarse en una respuesta. La cronología de los pasos individuales depende del tiempo que el grupo dialogante necesite hablar consigo mismo para identificar posibles derroteros antes de confrontar a la comunidad más amplia.

Para determinar otros posibles enfoques con los que hacer frente al problema, el grupo dialogante puede depender de “libros de cuestiones” pertinentes existentes, tal como el elaborado por la Kettering Foundation<sup>16</sup> para foros de deliberación en los Estados Unidos o por la Red Interamericana de Democracia en América Latina<sup>17</sup>. Más probablemente, quizás desee realizar su propia identificación de la cuestión pública. Toda esta labor puede realizarse dentro del grupo o puede involucrar a otros. Si las relaciones dentro del grupo relevante permanecen tensas, el grupo puede optar por utilizar estos procesos analíticos dentro del grupo hasta que tenga la confianza de que la confrontación del público será constructiva. Cuando el grupo esté listo para hacer participar a la comunidad, este marco de enfoques alternativos podrá formularse y someterse a prueba más allá del grupo dialogante, bien sea con sus socios o con grupos de expresión *ad hoc*.

Probablemente se necesitará capacitación para el ejercicio de formulación del marco de actuación así como para moderar y supervisar los foros de seguimiento con la comunidad. Esto puede obtenerse de cierto número de fuentes y a través de distintos métodos que la organización intermediaria puede ayudar a identificar<sup>18</sup>. Cada método de deliberación tiene puntos fuertes especiales, dependiendo de las características de la comunidad y del tiempo y esfuerzo

---

<sup>15</sup> Véase Saunders (*op.cit.*).

<sup>16</sup> Véase David Mathews (*op.cit.*).

<sup>17</sup> Véase [www.RedInter.org](http://www.RedInter.org).

<sup>18</sup> Por ejemplo, la información sobre los Foros de Cuestiones Nacionales y Diálogos Sostenidos puede obtenerse en [www.Kettering.org](http://www.Kettering.org); sobre los Círculos de Estudio en [www.studyircles.org](http://www.studyircles.org); y sobre la metodología de Espacios Abiertos en [www.openspaces.org](http://www.openspaces.org).

asignados al diálogo más amplio. Deberían celebrarse reuniones amplias de toda la comunidad con la frecuencia que sea factible y los resultados de dichos intercambios deberían documentarse y volverse a considerar en el grupo dialogante. Proporcionan los elementos básicos del consenso en torno al cual se crea un sentido de dirección. La presentación de derroteros alternativos debería identificar permutas entre las opciones y éstas deberían fundamentarse en valores competitivos (por ejemplo justicia, prontitud o compasión, si la cuestión se trata de la criminalidad). No hay una solución “perfecta” y la comunidad tiene que descubrir su propia trayectoria tomando como base su evaluación de los valores competitivos. No se trata de una decisión técnica; a esto se debe también que no debería buscarse en esta etapa ayuda de expertos.

Una vez que se obtiene un sentido de dirección del diálogo con la comunidad en su conjunto, el grupo dialogante puede comenzar a formular un plan de acción. Antes de que se consideren fuentes externas, no obstante, convendría a la comunidad examinar sus propios recursos y estar dispuesta a utilizarlos primero. El desarrollo continuo guarda relación principalmente con la confianza en sí mismo. Se adquirirá un sentido de los recursos disponibles haciendo participar al grupo de socios de confianza en una evaluación de los recursos cívicos de la comunidad y sus debilidades. Los puntos fuertes deberían ser la piedra angular del plan futuro y deberían abordarse las debilidades.

## **Etapas Cuatro: Diseño de un plan y petición de ayuda de expertos**

Cuando se ha convenido en una vía de acción, la construcción de un plan de acción ofrece una oportunidad –ciertamente, la necesidad– de formular formas de hacer participar a la comunidad en la resolución del problema. Varios factores son vitales. Primero, cabe repetir, el plan debería aprovechar los puntos fuertes cívicos de la comunidad –la capacidad de los ciudadanos de actuar públicamente– y tratar de abordar las debilidades. Segundo, en el diseño del plan se debería tratar de obtener la participación de los agentes comerciales y gubernamentales, por ejemplo, mediante arreglos de asociación. Estas voces, en condiciones ideales, habrían estado presentes desde el principio, aunque sean voces privadas, y sus recursos deberían ser un componente importante del plan. Tercero, todas las distintas voces de la comunidad deberían escucharse en el proceso. Cuarto, el plan debería ser secuencial e interactivo, teniéndose cuidado con identificar los pasos que se adoptarán primero y sus repercusiones sobre otros pasos, y designar las partes responsables de cada paso. Quinto, el plan debería incluir una evaluación permanente del progreso, así como los mecanismos para correcciones ordenadas a mitad de camino. Y, sexto, la comunidad debería ser consultada nuevamente antes de tratar de ejecutar el plan; es absolutamente necesario que éste se considere un plan de la comunidad.

El diseño del plan puede requerir alguna ayuda de expertos, desde ayuda en la constitución de asociaciones público-privadas hasta ayuda en los procesos de planificación y evaluación. Además, el proceso de consulta con la comunidad debería ser extenso y puede ser prolongado. Esta consulta y estudio pueden exigir modificaciones en el plan, pero esto realzará el sentido de propiedad de la comunidad y someterá el plan a prueba de fuego, mejorando así su calidad.

## **Etapas Cinco: Ejecución, evaluación y, posiblemente, reformulación**

La ejecución del plan seguirá una vez que se determinen el quién, el qué y el cuándo. Dada la naturaleza pionera y ampliamente participativa de esta actividad, se necesita un sentido constante de “cuál es nuestro progreso”, para lo cual las partes del grupo dialogante pueden depender parcialmente de su círculo de socios de confianza. El diálogo debería internalizar una reacción continua y determinar si se necesitan correcciones a mitad de camino. Además, debería indagar para determinar si una cuestión subyacente no resuelta impide la ejecución. Si éste es el caso, el grupo dialogante debería estar libre para regresar a las etapas previas del diálogo:

- ¿Se ha formulado el plan de forma que nos lleve en la dirección que determinamos que deseábamos, dependiendo de los propios recursos de la comunidad en la mayor medida posible y de una secuencia lógica de pasos? (Volver a la Etapa Cuatro.)
- ¿Estamos todavía seguros de que ése es el derrotero que deseamos seguir? ¿Hemos descubierto una opción que no se consideró la primera vez que examinamos la cuestión? (Volver a la Etapa Tres.)
- ¿Identificamos realmente el problema subyacente o estamos tratando con un síntoma que no se resolverá hasta que se aborde la causa subyacente? (Volver a la Etapa Dos.)
- ¿Hubo algunas voces que se excluyeron del diálogo inicial sin las cuales el problema no podrá definirse con exactitud y mucho menos resolverse? (Volver a la Etapa Uno.)

Este proceso político de los ciudadanos puede no terminar nunca; una comunidad –al igual que una persona– siempre está tratando de mejorarse. Pero a medida que el grupo dialogante concluye cada ciclo, madura. Habrá afrontado algunos de los conflictos subyacentes, participado sin embargo en actividades conjuntas y logrado resultados medibles, considerado sus deficiencias y corregido el derrotero como resultado de ello, abierto sus acciones a escrutinio público y vuelto a incorporar los resultados del escrutinio en sus propios procesos. Y a medida que el grupo dialogante consulta a los socios y hace participar a la comunidad más amplia en la deliberación, la evaluación y el estudio, esta maduración se propaga y generaliza. Esta labor frustradoramente lenta y a menudo dolorosa es el resultado del capital público. Lo que queda después de este proceso será estrictamente auténtico y eficaz y estará exento de toda crítica. Estas normas de relación, estos convenios compartidos, son la esencia de la sociedad democrática y la base de la prosperidad<sup>19</sup>.

### **... y ahora el mundo real**

En la preparación para este estudio, realicé una encuesta de los oficiales de programas de la Fundación para obtener recomendaciones en cuanto a los proyectos que mejor pondrían de relieve la capacidad de la Fundación de aprovechar el potencial democrático de sus comunidades donatarias. De unos 20 proyectos identificados, se seleccionaron ocho: tres en México y uno en Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Ecuador y Brasil. En vez de concentrarme en el proyecto tal como lo financió la Fundación, preferí concentrarme en la

---

<sup>19</sup> Véase Daubón y Saunders (op.cit.).

comunidad como la unidad de análisis. Después de todo, la asistencia al desarrollo involucre comunidades. Todas las comunidades están experimentando un proceso general, tal como se describe en esta ponencia. Todas se habían reunido en torno a una preocupación, se habían concentrado en un problema específico abordable, o habían identificado una estrategia para hacerle frente, habían diseñado un proyecto y lo habían realizado. Todas se habían apresurado en las etapas de reunión, designación y orientación para llegar a la etapa de diseño final del proyecto. La tentación de financiamiento posible es demasiado grande para retrasarla. Todas podrían, por tanto, beneficiarse de cierta latitud para volver a examinar estas etapas del diálogo. Las conclusiones, que presentamos a continuación, abordan lo que cada una puede haber pasado por alto y lo que cada una puede ganar con el fortalecimiento de la capacidad de concertación.

*[Cuatro de los ocho proyectos estudiados por el Dr. Daubón se incluyen en esta publicación.—PD.]*

## **Conversaciones y Coca-Cola en una localidad salvadoreña**

Nejapa no es un proceso sino cuatro. Después de que concluyera oficialmente la terrible guerra civil en El Salvador, comenzó la tarea más dura de volver a construir la paz. No sólo quedó el país físicamente destruido sino que, al igual que ocurre en tales guerras fratricidas, las heridas y odios impidieron la reconstrucción de la fibra nacional. Dentro del proceso de paz, El Salvador participó en las oleadas de privatización, descentralización, habilitación del nivel local mediante traspasos de recursos y fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil para complementar la actividad del gobierno local que se produjeron en el hemisferio. Al igual que en otros lugares, la tendencia en El Salvador también incluyó la creación de un “fondo de interés social” financiado por el gobierno que, aunque a menudo fue manipulado para fines partidistas, generalizó la práctica de pensar en las iniciativas locales exclusivamente.

Esto estableció el marco para Nejapa, una pequeña localidad en el extrarradio de San Salvador y afortunada en varios aspectos. Nejapa, reducto izquierdista durante la guerra, había escapado al daño físico producido a otras localidades más alejadas. Pero su relativa seguridad atrajo a una oleada de refugiados. A medida que terminaba la guerra y los antiguos guerrilleros eran legitimados como partido político, Nejapa se unió y eligió a un alcalde izquierdista. Para hacer frente a la cuestión de la vivienda para refugiados, éste buscó activamente la colaboración de todos los segmentos de la comunidad, incluidos los antiguos antagonistas. Esto aceleró el proceso de curación; también se convirtió en el primero de los cuatro procesos cívicos de Nejapa.

Entretanto, un grupo de activistas de la comunidad, desconfiados de la política partidista, comenzó a formar a más de 50 organizaciones de la zona en una asociación cívica para atender los numerosos problemas económicos de Nejapa. Incapaz de cualificarse legalmente como ONG exenta de impuestos, el grupo optó por la personería jurídica más general de asociación comercial y se llamó la Asociación de Concertación Desarrollo de Nejapa (ACDN). A pesar de todo, aspiraba a establecer la propia trayectoria de desarrollo de la comunidad. La ACDN era el segundo proceso de Nejapa.

Al propio tiempo, dos de las empresas más importantes de San Salvador, Nejapa Power, una compañía de energía eléctrica local privatizada, y EMBOSALVA, el embotellador local de Coca-Cola, buscaban un lugar industrial con acce-

so fiable a agua potable. Nejapa yace en una de las mejores fuentes de aguas subterráneas del país y ambas compañías acudieron al Salón de Actos buscando una oportunidad. Dada la recepción inicialmente fría, la gerencia de la empresa trató de obtener un apoyo más amplio directamente de la comunidad: el tercer proceso cívico de Nejapa.

Finalmente, la Fundación Desarrollo de El Salvador (FUNDE), la principal organización de investigación en ciencias sociales del país que tuvo una relación anterior con la Fundación, y la Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral (FUSAI), su ONG intermediaria con más experiencia en el desarrollo, buscaban activamente un papel en la reconstrucción de la paz. En su búsqueda, tropezaron con Nejapa y sus tres procesos paralelos. Inspirados por la metodología de FUNDE, FUSAI, el cuarto proceso cívico de Nejapa, fue el catalizador que contribuyó a unirlos a todos.

Todo ocurrió en etapas. El gobierno municipal y dos empresas, después de llegar a un entendimiento, estaban listos para participar en la asociación que garantizaría agua a las plantas industriales a cambio de su apoyo a los programas de microempresa y vivienda patrocinados por el municipio. Entretanto, la ACDN había acudido a la Fundación en busca de un fondo de préstamos que fuese igual a un programa gubernamental de desarrollo de la pequeña empresa, que constituyó un reto, pero grupos ambientales le habían alertado en torno al posible peligro que para las aguas freáticas de Nejapa presentaba el bombeo industrial indiscriminado. Esta preocupación le llegó al Ayuntamiento, aunque primero en protesta. FUSAI, finalmente, había descubierto a la ACDN y proponía una asociación de desarrollo con el Ayuntamiento.

De esta forma comenzó el diálogo que, en una de las deliberaciones más extraordinarias de la experiencia de la Fundación, condujo a este consorcio cuatripartito. Varios aspectos de la experiencia de Nejapa son singulares. Primero, tenemos la naturaleza pragmática de la asociación marxista-comercial que incluyó al alcalde, Coca-Cola y la empresa de energía privatizada. Su unión de conveniencia en torno a una iniciativa ambientalmente peligrosa —agotar el suministro de agua subterránea— no está libre de ironía. Es curioso que esta amenaza ambiental comenzara con la unión de los ciudadanos en una sociedad, primero con carácter amenazante, espoleado por FUSAI e inspirado por el plan maestro de un modelo de desarrollo concebido en FUNDE. Lo más irónico es que la conceptualización de la gobernabilidad de la sociedad ocurrió después de que un fondo por una cantidad equivalente uniera a los socios, colocando la carreta financiera por delante del caballo organizativo. Independientemente, y a pesar de la falta de una cultura organizativa con la que comenzar (¡o quizás debido a ella!), la probabilidad del fondo de desarrollo creó el recurso crítico de masas y ofreció nuevo espacio para la negociación y concertación entre las partes dispares.

Independientemente de los obstáculos con los que tropezaba, la unión ha dado resultado, debido a que el grupo cívico tuvo la previsión de organizarse; porque el alcalde marxista estaba buscando ayuda con una situación apremiante de vivienda (y para demostrar que él mismo era un constructor después del trauma de la guerra); porque EmbolSalva y Nejapa Power necesitaban agua, lo que les obligaba a buscar buena voluntad; porque FUNDE se había concentrado en las asociaciones municipales como modelo de desarrollo; y porque FUSAI estaba buscando un lugar en el que ensayar el modelo.

El *Fondo de Contrapartidas de Desarrollo Local de Nejapa* fue creado oficialmente en abril de 1998 con fondos procedentes de dos empresas miembros y de

la Fundación. Lo coadministra FUSAI y está abierto a nuevos socios financistas. Las 36 comunidades atraídas inicialmente a la asociación se han convertido en 72. El fondo ha tratado con cuestiones de vivienda, reforestación, electrificación, estudios ambientales, infraestructura vial y recreativa, y capacitación en participación cívica y fomento de liderazgo comunitario. Una asamblea de sus miembros fundadores y un comité ejecutivo designado rige el fondo. Las prioridades generales y los proyectos específicos se deciden por dos tercios del voto.

La ACDN, como representante del pueblo en la estructura de gobierno, tiene una responsabilidad democrática especial. Su discurso<sup>20</sup> subraya la capacidad de concertación en su título. Dentro de la administración de la asociación, la ACDN, única asociación cívica, es un conducto para las voces públicas. En tanto reconoce las dificultades que entraña la mecánica, el director Antonio Orellana se lamenta de que no haya más concertación. Hasta la fecha, los proyectos aprobados por la asociación son bastante impresionantes, pero todos tienen un sabor patentemente “municipal” como actividades que un alcalde con recursos emprendería. Hay poca promoción de empresas generadoras de ingresos, salvo el edificio del mercado público, nuevamente una empresa municipal típica en América Latina. Uno se pregunta qué otras cuestiones pudiera descubrir un proceso público de deliberación. Como parte del compromiso de llevar adelante esta iniciativa, las organizaciones donantes que le proporcionan apoyo pudieran considerar una inversión cívica pequeña que sustente un programa de diálogo a través de todas las comunidades de Nejapa.

## **Centro Agrícola Cantonal de Hojanca: Concertación en Guanacaste**

La historia del Centro Agrícola Cantonal (CACH) de Hojanca data de 1978 y está entrelazada con la historia de la comunidad. CACH recibió inicialmente apoyo de la Fundación en 1981, para sus programas de asistencia técnica y de crédito, y ahora es una de las experiencias de desarrollo de la comunidad que más éxito ha tenido en Costa Rica, con 325 miembros activos en programas agrícolas y afines. CACH se rige por una junta directiva elegida por sus miembros. Desde 1985, CACH no ha recibido apoyo directo de los donantes y se financia totalmente con las ventas de servicios a fuentes nacionales, específicamente mediante un cargo por gastos generales del 18 por ciento por sus servicios en el marco de programas apoyados por el gobierno. Indirectamente, CACH se ha beneficiado del apoyo de la USAID al gobierno de Costa Rica para la protección de los bosques y cuencas hidrográficas. Este apoyo está desapareciendo ahora.

El pequeño asentamiento de Hojanca no era oficialmente ni siquiera una municipalidad hace unos 20 años y una de sus primeras luchas consistió en establecerse oficialmente para aprovechar los programas forestales del gobierno reservados para los poblados. La movilización en toda la comunidad y la defensa y promoción eficaz en la capital nacional otorgaron a Hojanca su condición jurídica de municipalidad más rápidamente que la acordada a comunidades mayores cercanas. El catalizador de esta acción cívica fue el sacerdote local de la parroquia, ciudadano español, ayudado por un grupo de activos jóvenes profesionales.

---

<sup>20</sup>Véase *Concertación y alianza desarrollo local: La experiencia del Fondo de Contrapartidas para el Desarrollo Local de Nejapa*, Fondo de Contrapartidas, Nejapa (diciembre de 2000).

CACH se fundó para aprovechar los programas de extensión del gobierno encaminados a diversificar la base económica de la comunidad más allá del café y el ganado vacuno hacia la silvicultura y otras actividades agrícolas. La situación crítica en la provincia de Guanacaste, después de que cayeran los precios del vacuno subvencionado, atrajo a la empresa intermediaria de servicios radicada en Estados Unidos ACCIÓN-AITEC y un “Diagnóstico Económico de la Península de Nicoya” que identificó la necesidad de diversificar. La movilización de la comunidad se basó en las estructuras existentes, en especial una cooperativa de productores de café bien establecida. Comenzó en serio después del aparente fracaso de los agentes de extensión del gobierno en cuanto a tratar directamente con los agricultores, animándoles a practicar la reforestación. ACCIÓN fue llevada entonces a la Fundación para obtener apoyo básico al desarrollo agrícola. Una segunda donación de la Fundación proporcionó apoyo al desarrollo forestal y al programa de crédito a la silvicultura, así como a una iniciativa de apicultura y elaboración de miel. Siguió otro apoyo internacional, incluido un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo. Hoy, la dotación de 30 especialistas de CACH proporciona servicios de silvicultura, ganadería, producción de café, legumbres, vegetales y apicultura.

El éxito de Hojanca merece atención debido a que su proceso interno fue especialmente difícil. Al competir con otras comunidades por la condición jurídica de municipalidad, Hojanca pareció bastante coherente y firme en su objetivo bajo la inspirada dirección del párroco. El proceso, sin embargo, presentó divergencias: con el sacerdote en un lado y con CACH en el otro. Existe aún un profundo sentido de competición.

El proceso de Hojanca es único en varios aspectos. En primer lugar, la política partidista desempeña un papel más visible aquí que en otros proyectos visitados para este informe. La diferencia no existe sólo a lo largo de líneas partidistas sino sociales, con un grupo constituyente de la rama derecha aparentemente populista leal al sacerdote, que ahora ha creado su propio partido político local, y un grupo progresivo de la clase baja-media que trabaja con CACH, cuyos clientes son terratenientes pequeños (con un promedio de 40 hectáreas) pero no pobres. Desde el comienzo, el proceso de Hojanca en ambas vertientes ha subrayado la producción frente a la organización, lo que posiblemente fue la clave para resolver la situación. Si bien la reunión inicial fue generalizada, el esfuerzo se consumió con la meta inmediata de conseguir condición jurídica de municipalidad y el programa de apoyo forestal del gobierno. La organización de la comunidad que impulsó la iniciativa se dio por sentada (en particular en vista de la fuerza de las cooperativas ya existentes) y la concentración en la producción silvícola como nueva solución nunca se puso en tela de juicio. Fue cuestión de diseñar un programa mejor y de ejecutarlo.

Además, CACH asumió un papel de catalizador y facilitador más allá del desempeñado por las ONG en los otros proyectos visitados y más propio de las ONG “internas” creadas en comunidades indígenas de Ecuador y Guatemala descritas más arriba. Si bien representaban comunidades muy cerradas y étnicamente definidas, Hojanca fue una comunidad más libre segregada por clase y afiliación al partido. La segregación por clase, y la rivalidad que gestó, pudiera no haber sido tan nociva sin su matiz partidista –que lamentablemente contaminó la rivalidad local con tonalidades de debate partidista nacional y dificultó más la construcción de convenios comunitarios–.

También tiene la desventaja práctica de conectar el desarrollo local con las pugnas intestinas partidistas locales. Al carecer de una cultura de participación

cívica amplia (que ninguna de las dos mitades del proceso expuesto aquí optó por promover) el partidismo local se torna típicamente bastante feroz. Las asociaciones y proyectos eficaces se vuelven a definir entonces con cada cambio de ocupantes del ayuntamiento y, por tanto, nunca reciben un compromiso público importante. Habría sido mejor para los dos grupos permanecer inicialmente separados por clase pero también en términos de esferas de acción. Esto habría dejado la puerta abierta a una posible convergencia en el futuro después de que el período no intervencionista haya agotado las posibilidades de uno u otro grupo. Guanacaste tiene un considerable potencial de crecimiento en la agricultura dentro de Costa Rica y en la madera y productos madereros para exportación.

Pero eso parece poco probable en Hojancha. CACH es singularmente eficaz como generador de desarrollo en circunstancias difíciles, aunque dentro de su grupo constituyente estrecho. Un proyecto de la Fundación “clonificado” con el Comité Agrícola Cantonal en la vecina Andayure fracasó por razones económicas. Pero CACH se verá limitado en sus posibilidades debido a su ámbito político. El partidismo es un juego cerrado, como saben los políticos. La ciudadanía, por otra parte, constituye un juego que permite descubrir posibilidades ilimitadas. El reto para la comunidad está en qué hacer y quién debería hacerlo. En la actualidad, no hay ningún actor externo o interno con legitimidad para convocar a un diálogo más amplio. Entretanto, el considerable potencial de Hojancha para ir más allá de los límites de Guanacaste quedará sin desarrollar.

## **Un capitalista del pueblo en el Sertão**

Valente significa “valiente”. Uno ha de ser valiente para sobrevivir, más valiente aún para prosperar, en el *Sertão*, la amplia extensión árida del noreste de Brasil. La audacia quizás ayude también en este terreno desolado y a menudo remanso histórico olvidado de Bahía. “La región del *Sertão* contiene todo lo que necesitamos y, si algo falta, la gente lo inventará”, es el lema de APAEB (Asociación de Pequeños Productores Agrícolas del Estado de Bahía). Esta jactancia parecería necia si no fuera por todo lo que APAEB ha concebido.

Celebrando su vigésimo aniversario en 2001, esta legión de soñadores y organizadores de la comunidad es uno de los experimentos de desarrollo de base que más éxito ha tenido en la historia ya ejemplar de la Fundación. Esta designación no es nada menos que impresionante. Para ganarla, APAEB se concentró en un recurso agrícola abundante en el *Sertão*, la planta sisal, considerada casi sin valor y convertida en la base de un conglomerado industrial con ventas superiores a los \$US11 millones, con más de 860 puestos de trabajo remunerados y más de 1.500 agricultores beneficiarios participantes en 52 comunidades de 15 municipios de la región.

APAEB se rige por una asamblea general de 80 miembros, elegidos por sus beneficiarios, y una junta directiva de 23 miembros que se reúnen mensualmente para supervisar los asuntos comerciales. Aunque da cuenta a sus miembros, APAEB se considera a sí misma principalmente como una organización de servicios, lo que significa que hace que las operaciones industriales paguen los servicios ofrecidos. Las empresas son ciertamente administradas con una gerencia inteligente e informada –por ejemplo, se fomenta ampliamente y se proporciona desarrollo profesional– lo que resulta en una fuerza de trabajo más entusiasta, eficaz y productiva. APAEB compite favorablemente en salarios y precios en todas las ligas; 70 por ciento de su producción se exporta a mercados establecidos en Europa y Norteamérica. Operando 24 horas por día, siete días a la

semana con cuatro turnos escalonados de trabajadores, utiliza al máximo su capacidad y está considerando planes de expansión. APAEB gana dinero.

Además del sisal, cuya elaboración APAEB integra verticalmente desde el momento en que sale de la finca en su estado desmenuzado inicial hasta el producto acabado exportable, la organización opera negocios prósperos con pieles de cabra y productos peleteros afines, leche de cabra y productos conexos, un supermercado y una incipiente radio comunitaria de FM. Esta última opera con pérdidas y, sin embargo, es la clave de las actividades de aprendizaje de la comunidad patrocinadas por APAEB; por ello, se le considera más como un servicio que como un negocio. APAEB ha recibido donaciones de distintas entidades de ayuda además de la Fundación, entre ellas organizaciones caritativas católicas internacionales, programas de ayuda bilateral y entidades brasileñas. Sin embargo, APAEB se autofinancia esencialmente ahora con sus operaciones industriales.

Con sus utilidades (y hay que añadir que las operaciones industriales de APAEB son totalmente imponibles en virtud de la ley brasileña), APAEB financia los servicios que son su razón de ser:

- Asistencia técnica en la producción de sisal y cultivos agrícolas complementarios y la integración de la cría de animales con subproductos agrícolas;
- la capacitación técnica de los agricultores como agentes voluntarios de cambio en sus propias comunidades;
- una escuela agrícola familiar, una instalación de educación secundaria agrícola y general que sigue el modelo francés de école familiale rurale al servicio de 79 estudiantes en dos grupos de residentes alternativos;
- programas experimentales en hidropónica, reforestación, recogida y gestión de aguas, y energía solar;
- seminarios de la comunidad en distintos temas tales como el medio ambiente, la educación y la salud pública;
- apoyo para la radio de la comunidad;
- apoyo a las actividades de la vida folclórica y cultural;
- apoyo a la educación ciudadana y el Foro de Ciudadanía.

APAEB no es especialmente democrática en sus funciones pero es lo bastante democrática en sus valores. APAEB considera un papel claro para la empresa privada en una sociedad democrática, aparte de sus propias actividades de servicios puramente "sociales". Considera que una sociedad de personas prósperas y autosuficientes, si están conectadas por valores cívicos, estará preparada para emprender acciones democráticas que trasciendan de lo puramente productivo. APAEB anima a sus beneficiarios y empleados a participar en actividades comunitarias "públicas". El aspecto fundamental en términos de asistencia al desarrollo es que la provisión de servicios no necesita de por sí ser intrínsecamente democrática para establecer el marco de una comunidad democrática. En el grado en que prepare a los beneficiarios de los servicios para una vida de independencia económica, prepara el camino para actividades cívicas de base más amplia. APAEB, por un lado, administra un programa de apoyo económico notablemente eficaz y proporciona su propio ejemplo de autosuficiencia sufragando esencialmente sus gastos.

Por lo demás, APAEB motiva a sus beneficiarios y personal a participar en acción democrática y sirve de organizador y facilitador. Junto con el sindicato de trabajadores agrícolas locales, distintas iglesias y otros actores cívicos, APAEB fue uno de los organizadores originales del Foro Ciudadano. Concebido como espacio para deliberación cívica, el Foro Ciudadano ha sido formalizado desde

entonces como institución separada a la que APAEB proporciona espacio de oficina y reunión. En términos de participación de los beneficiarios en asuntos cívicos, la decisión individual de participar en una acción cívica, y en qué nivel, es claramente una cuestión personal. Puede ser demasiado esperar que los productores que luchan por sobrevivir participen en dicha acción mientras que su supervivencia económica consume la mayor parte de su tiempo. Pero al ofrecer un ejemplo de lo que es la acción cívica, APAEB facilita la posible participación en el futuro.

En términos de aventurarse fuera de su círculo de confianza, APAEB colabora con el municipio de Valente (que donó la tierra en la que está ubicada la operación industrial y cubre parte del personal docente en una escuela familiar), pero no está directamente asociado. Tiene relaciones cordiales con la comunidad mercantil, que es muy pequeña en Valente y en las ciudades circundantes. APAEB actuó con valentía al asociarse con una empresa de mercadeo privada para promover las exportaciones al extranjero de sus alfombras de sisal. La organización socia no estaba radicada en Valente sino en la capital del estado de Salvador. Esto expandió los límites de la predisposición de una comunidad rural cerrada a colaborar con extraños y constituye un testamento de la visión de los líderes de APAEB y la confianza de sus miembros.

Como empresa, APAEB probablemente continúe teniendo éxito. Apenas si puede mantenerse a la altura de la demanda ahora y tiene planes importantes para una expansión controlada. El éxito de la empresa asegurará igualmente la presencia de APAEB como organizador e instructor de la comunidad. El crecimiento comercial se traduce también a precios más elevados del sisal, a ingresos más elevados para los pequeños agricultores de Valente, a más puestos de trabajo en la comunidad y a un aumento adicional en la credibilidad de APAEB. APAEB necesita ahora dejar que la comunidad se desarrolle sola, ya que ocurre poco allí en la actualidad que no esté relacionado con APAEB –cuya fuente de ideas está limitada a sus órganos normativos–. Si bien es eficaz hasta la fecha, las ideas para adelanto económico adicional más allá del sisal y de APAEB podrán surgir de un proceso comunitario más amplio. El compromiso de APAEB a la radio comunitaria es un paso en la dirección correcta, al igual que lo es su apoyo en especie al Foro Ciudadano. Su actividad comercial debería continuar sin freno como primer motor del éxito de la comunidad. APAEB podría ahora utilizar su legitimidad considerable como catalizador para organizar un proceso cívico más amplio y dedicado en busca de nuevas oportunidades.

## **Crear desarrollo, empresario por empresario, en Chihuahua**

La “comunidad” para la Fundación del Empresariado Chihuahuense A.C. (FECHAC) es la Chihuahua metropolitana, con un millón de habitantes y todo el estado de Chihuahua. Pero FECHAC no participa en el “desarrollo” de esta comunidad; más bien ayuda a desarrollar las capacidades de sus residentes, uno a uno. Se creó en 1991 cuando un grupo de los líderes comerciales de la ciudad propuso un impuesto autoaplicado para hacer frente a la reconstrucción de la vivienda y la reparación de los daños producidos por las inundaciones y solicitó posteriormente que el gobierno siguiese cobrando el impuesto voluntario para financiar las operaciones continuas de FECHAC.

FECHAC se rige por una junta directiva de 18 miembros sacados de entre varios centenares de personas en nueve regiones del estado. Tiene programas de

vivienda, educación no formal, de educación de adultos de la tercera edad y de salud así como un programa multisectorial de educación sobre el SIDA y un foro que se reúne con instituciones indígenas. Además, su programa de “responsabilidad social” aporta los recursos de la comunidad comercial chihuahuense para promover la participación en los asuntos cívicos. Patrocina un foro estatal de organizaciones de la sociedad civil; una “escuela para padres” que proporciona apoyo a los padres y educación a más de 10.300 familias en nueve ciudades de Chihuahua; y un programa de microcrédito financiado inicialmente por una donación de la Fundación, al servicio de más de 1.000 empresas en 75 bancos rurales y urbanos de la comunidad. FECHAC presta atención a sus prestatarios de la microempresa no sólo en el apoyo mercantil y gerencial que proporciona sino también en toda una gama de actividades y fomento de actitudes. Una gestión programática meticulosa subraya a los participantes la importancia de buenas prácticas comerciales.

FECHAC cree firmemente en una fuerte sociedad civil que, subraya, sólo puede ser construida por ciudadanos fuertes. Considera que su papel consiste en la formación de los ciudadanos, uno a uno. FECHAC adopta la idea de que el empresariado es una actitud que fomenta la innovación y la toma de riesgos, no sólo en los negocios sino también en todos los aspectos de la vida pública. El empresariado surge de un sentido de posibilidades entre ciudadanos emprendedores comprometidos y activos en una democracia nacida ella misma de la autoconfianza y de una creencia en la necesidad de instituciones públicas en las que se pueda confiar. Los egresados de FECHAC –todos ellos personas de medios modestos– rezuman un sentido de confianza en el futuro.

FECHAC considera que su programa de microcrédito es un ingrediente esencial de esta creencia en la creación de empresarios, uno por uno. No contradice la cultura cívica sino, más bien, trata de penetrar más profundamente en las raíces individuales: la capacidad de emprender actividades cívicas se basa en una capacidad y actitud emprendedora previa. FECHAC se considera promotor del cambio cultural. Sin embargo, su principal reto consiste en canalizar la energía “emprendedora” del individuo a intereses compartidos. Requiere quizás una visión diferente de los espacios públicos y privados.

FECHAC tiene hoy alguna motivación cívica, pero principalmente del tipo de “cámara de comercio”. Se reúne para identificar los problemas de la comunidad y sus soluciones. El reto de FECHAC radica en su propia naturaleza comercial, aun cuando ha contraído ya un compromiso a hacer públicas sus actividades en términos de participantes y miembros. Supone, pero no ha puesto en operación realmente la suposición, que el empresariado individual (microempresa como la macroempresa) puede evolucionar en empresariados cívicos. Para convertir esta hipótesis en una acción operativa se requiere la capacidad de innovar en ambas esferas, bien mediante iniciativa personal o incentivo público.

Uno puede sucumbir a la tentación de comparar a FECHAC con las organizaciones autóctonas de San Pedro el Alto en Oaxaca, que también forman parte de este estudio. Allí, el empresariado comunal basado en las relaciones tradicionales ha dificultado el empresariado tribal al depender de normas de comportamiento que se resisten a la innovación individual y, por ende, a la evolución colectiva. Esta rigidez puede amenazar la adaptabilidad y eventual supervivencia de la organización y la propia comunidad. En FECHAC ocurre lo opuesto. La capacidad individual de innovar ha actuado libremente y con gran energía. Todavía queda por traducirlo en un nuevo sentido cívico de la colectividad.

Chihuahua y FECHAC tienen aún que examinar estrictamente su paso siguiente. Queda por celebrarse un diálogo ciudadano entre sus patrocinadores de las (grandes) empresas (principalmente hombres) y sus beneficiarios de la (micro) empresa (principalmente mujeres). Estos círculos de confianza no vienen juntos comúnmente, pero FECHAC ha preparado el terreno para una reunión de ambos grupos. Debería animársele a seguir adelante. Otros segmentos de la sociedad chihuahuense pueden ser invitados a unirse posteriormente al diálogo. Algunos pueden requerir más trabajo: los pobres, los ancianos, los grupos indígenas y los jóvenes. Su nivel de comodidad al sentarse como ciudadanos con los grupos comerciales –y viceversa– quizás necesite evolucionar. Entretanto, los donantes de la ayuda exterior podrían considerar invertir pequeñas cantidades en actividades tendentes a construir este capital cívico.

## Conclusiones

Los ejemplos arriba citados fueron seleccionados por la Fundación Interamericana como proyectos “de éxito”; de ahí que no se juzguen aquí de nuevo. Todos abordaron las metas inmediatas para las que fueron financiados. Lo que interesa a este examen es el grado en el que lograron también dejar un residuo de una cultura democrática, manifestada por la creación de instituciones (formales e informales, gubernamentales y sociales, nacionales y locales) que hacen referencia al comportamiento público, por normas que regulan dichas instituciones y, lo que quizás es más importante, por una capacidad de la comunidad de ajustar dichas normas en respuesta a circunstancias en evolución.

Se ha demostrado<sup>21</sup> una fuerte relación entre el sentido de propiedad que tiene la comunidad de su espacio público y la eficacia de sus acciones públicas. Parece que el sentido de propiedad de las cuestiones aumenta el sentido de control y, por ende, el potencial para resultados eficaces, independientemente de las dificultades. Un mayor potencial percibido fomenta la participación, ya que el esfuerzo parecería menos susceptible de perderse. La participación real, a su vez, genera experiencia en lo que funciona y lo que no funciona<sup>22</sup>. Entretanto, este aprendizaje compartido une a la comunidad ya que establece hábitos cívicos de coherencia social –capital social– sobre cuya base se construyen las instituciones.

Al parecer, a medida que la comunidad asume propiedad de su proceso público, a medida que invierte en descubrir las cuestiones subyacentes que han de abordarse y a medida que traza su propia trayectoria para abordarlas, también tendrá un gran sentido de propiedad sobre el resultado. Al tener un cuadro más claro de sus metas, dicha comunidad estará más dispuesta a experimentar la innovación para lograrlas. Una cultura de democracia activa será, pues, más receptiva a la innovación, a reformular los convenios de relaciones y las normas de comportamiento. Fomentará la expresión de nuevas ideas y estará más abierta a adaptarse a las circunstancias cambiantes.

Esto requiere, a su vez, instituciones públicas fiables para mediar el comportamiento, pero instituciones que sean accesibles, transparentes y sensibles.

---

<sup>21</sup> Para un estudio bibliográfico, véase “Pathways to Citizen Engagement”, Informe de Antecedentes del Grupo de Trabajo de Investigación, Fundación Kettering (junio de 2001).

<sup>22</sup> En *Development from the Grassroots* (Fundación Interamericana, 1984), Albert Hirschman explora la idea de la “generación y conservación de energía social”, mediante la cual las prácticas aprendidas en una acción comunitaria pueden utilizarse en otras empresas análogas en el futuro.

<sup>23</sup> Véase R. Daubón y H. Saunders (op.cit.) donde se da una presentación detallada de este argumento.

Dichas instituciones deberían considerarse como propiedad de los gobernados y susceptibles a ser modificadas por ellos. La conexión entre instituciones públicas de confianza y el éxito económico es abrumadora<sup>23</sup>. El comportamiento pronosticable que alientan opera en cuatro niveles:

- Permite transacciones entre muchas comunidades bajo normas uniformes, haciendo posible las economías de escala mayor de operación.
- Reduce el costo de la incertidumbre, fomentando así la inversión.
- Reduce el costo de transacciones entre extraños, ya que minimiza la necesidad de posiciones alternativas y reduce el costo de la información.
- Hace que la acción del gobierno sea más pronosticable, fomenta la responsabilidad y deja menos espacios para la corrupción. Esto da a las PP políticas públicas un espacio de tiempo “de confianza” en el que surtir efecto y reduce el incentivo político para implementar alternativas menos deseables.

Adviértase, sin embargo, que el éxito económico no es una garantía a corto plazo de la participación cívica. Si bien dicha participación será necesaria para un éxito económico sostenido, es bastante factible que los segmentos de una comunidad resuelvan divisiones, organicen sus finanzas y consigan éxitos a corto plazo. Incluso grupos de desarrollo de la comunidad bien intencionados pueden optar por ignorar las repercusiones cívicas de su éxito o resistirse a la incorporación de los valores democráticos. Esta es una característica de los países subdesarrollados; es, de hecho, la causa de su subdesarrollo. Inhibe la formación del capital social indispensable para un desarrollo sostenido; una sociedad puede permanecer en este estado reducido por un tiempo indefinido.

Finalmente, una cultura que acoge la innovación requerirá una definición diferente de liderazgo. Dicha comunidad incluyente fomentará un sentido de autoestima, de confianza y de identidad entre quienes se consideran igualmente sus propietarios. El liderazgo en ese contexto se convierte en el deseo de todos de proponer, reunirse y ofrecer soluciones. Todos se consideran cómodos ocupando el espacio público. Entretanto, el papel de los servidores públicos de esa comunidad es interpretar la voluntad de los gobernados e inspirarles; no esperar de ellos que les sigan.

La coherencia social y el éxito económico sostenido peligrarán si los grupos dentro de una sociedad son excluidos de su proceso más amplio. La falta de compromiso de respetar los convenios generados por la deliberación de otros atentará contra la aplicabilidad de dichos convenios. Para mantener esa exclusión, es necesario limitar la confianza hacia quienes están dentro del círculo de amistades de cada persona, donde se recompensa la *lealtad* en vez del *mérito*. Esto significa ignorar las ventajas económicas de una cultura participativa así como su adaptabilidad y propensión a innovar. Una cultura democrática, por el contrario, se da cuenta de la necesidad de la inclusión como única garantía de la fiabilidad de sus convenios y, por ende, de sus instituciones públicas. Una cultura democrática aspirará a incluir todas las voces.

*Esta ponencia es parte del estudio reciente más largo del doctor Daubón, Todas las voces. Su artículo sobre su investigación aparecerá en el próximo número de Desarrollo de Base de la Fundación. Sus recomendaciones a los donantes se puede ver en el sito de la Web [www.upd.oas.org](http://www.upd.oas.org).—PD.*